



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE  
COYUNTURA  
MENSUAL

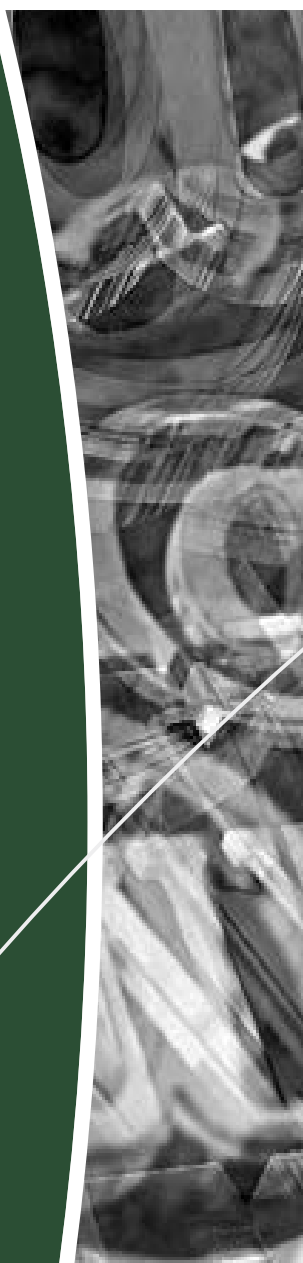
# ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa Think Tank

Nº 50

MAYO 2017





Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

Organismo no gubernamental dedicado a la investigación, difusión y capacitación en temas económicos sobre Paraguay y la región.

<b>POLÍTICA</b>	Santiago Peña, Candidato. Como un niño mimado por la suerte. José Carlos Rodríguez.	4
<b>SOCIAL</b>	Territorios de exclusión social del Paraguay: los asentamientos del departamento Central (2). José Antonio Galeano.	7
	Pobreza 2016: Más allá de los nuevos datos, persisten las viejas preocupaciones. Verónica Serafini.	10
<b>ECONOMÍA</b>	Precarización del mercado laboral. Dionisio Borda.	13
	La Institucionalidad: Un Ancla en la Calificación de Riesgos del Paraguay. Diego Duarte Schussmuller.	15
	La Crisis Económica y Política Brasileña. Desafíos para el Paraguay. Fernando Masi – Gustavo Rojas.	18

**DIRECTOR DEL CADEP:**

Fernando Masi.

**EQUIPO EDITORIAL:**

Dionisio Borda, Diego Duarte Schussmuller, José Antonio Galeano, Fernando Masi, José Carlos Rodríguez, Gustavo Rojas y Verónica Serafini.

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:**

Entre Paréntesis.

*Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura Mensual* es la revista digital del CADEP, de acceso gratuito. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

Los análisis y las opiniones contenidos en los mismos no reflejan necesariamente la posición institucional del CADEP y son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

La publicación de *Economía y Sociedad* es posible gracias al apoyo del programa *Think Tank Initiative (TTI)* del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

# PRESENTACIÓN

**ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS MENSUAL DEL PROCESO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PAÍS. ESTA REVISTA DIGITAL DEL CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA, CADEP, INCLUYE LAS ÁREAS DE: POLÍTICA, SOCIAL Y ECONOMÍA. PROFESIONALES COMPROMETIDOS CON EL PAÍS ABORDAN AQUÍ LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS Y BUSCAN PROMOVER SU DISCUSIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES Y AGENTES ECONÓMICOS.**

Las respuestas y sugerencias de los lectores serán bienvenidas. Con esta iniciativa el CADEP, coherente con su principio de no reflejar intereses sectoriales ni políticos, espera aportar al debate público análisis objetivos que contribuyan a crear pensamiento crítico y a canalizar las demandas ciudadanas.

Asunción, mayo de 2017

# SANTIAGO PEÑA, CANDIDATO. COMO UN NIÑO MIMADO POR LA SUERTE

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

**A VARIOS MESES DE LA CONFRONTACIÓN ELECTORAL, LA CANDIDATURA DE SANTIAGO PEÑA, PROPUESTA POR EL PRESIDENTE HORACIO CARTES Y SU MOVIMIENTO, APARECE COMO DOMINANTE TANTO DENTRO DEL COLORADISMO COMO ANTE LAS FIGURAS DE LA OPOSICIÓN. LA MERITOCRACIA NO FUNCIONA, IMPORTA EL ÉXITO, REINA LA SUERTE. Y EN ESTE CASO, LAS COSAS LE FUERON EXTRAORDINARIAMENTE FAVORABLES AL CANDIDATO. PERO ESO INCLUYE TAMBIÉN SUS RIESGOS.**

Dentro del Partido Colorado, el liderazgo de Cartes predomina. Y el actual presidente ya puso a su delfín. El candidato de Horacio Cartes y de Honor Colorado es Peña. La contestación interna no tiene fuerza ni convicción. Porque ahí se teme tanto ser purgado desde dentro, si se es excesivamente contestatario; como se ser desplazado desde fuera, si el coloradismo perdiera las elecciones. Y, ante una oposición sin unidad, lealtad ni liderazgo amplio, el coloradismo parece enfrentar a un adversario sin fuerza.

Peña es un colorado nuevo. Efectivamente. Pero no es nuevo dentro del coloradismo un candidato poco colorado. No han sido muy colorados Cartes, Wasmosy, Rodríguez, Cubas ni Stroessner. Sobre todo, no lo fue el dictador, quien votó contra el coloradismo en el autogolpe del 12 de enero de 1947. Los grandes principios de la narrativa e identidad colorada (agrarista, popular, familiar) no se aplican a sus jefes. Valen sólo para los seguidores. Real excepción fue Duarte Frutos. Candidato no impuesto, sino por su propio empeño. Detrás de sus máscaras, no hay relato, el coloradismo es pragmático. Su principio es ganar de todas maneras y conservar el Gobierno. Con trampa o sin trampa, como decía el finado Blas N. Riquelme.

La sed de outsider no es un accidente. Es una norma. La expresión de que se considera poco honorable una manera de hacer política que convierte a sus militantes en aprovechadores, operadores, punteros y gerentes del voto inducido. Entonces, no tener trayectoria partidaria, en lugar de ser visto como defecto, aparece como virtud.

Para los liberales, Peña es uno de los suyos, lo fue toda la vida hasta hace unos meses. Ponerse el pañuelo rojo es deshonoroso para un liberal. Pero, si con ello se llega a ser presidente de la república ¡Oh!. Eso lo cambia todo. Nadie cuestiona al ganador.

La mayoría de los jefes liberales hicieron o harían cosas peores a cambio de mucho menos. Podrán comprender. Franco violó la constitución, dio un golpe de Estado, traicionó a su presidente para ser presidente él unos pocos meses, uno no reconocido por ningún país vecino. Los azules no pueden enojarse tanto. Peña puede hacer más difícil lo que aún queda de la unidad liberal, atraer votos de sus ex correligionarios. Razonando como Enrique IV, a quien se le atribuye el dicho 'Paris bien vale una misa' cuando en 1593 abjuró al protestantismo y se hizo católico para obtener el cetro de Francia.

El panorama opositor parece un rompecabezas que nadie sabe armar. Efraín Alegre quería expulsar del partido a casi la mitad de su dirigencia, encabezada por Blas Llano, quien hace más caso al jefe del Gobierno colorado que al presidente del Partido Liberal. Mario Ferreiro debe pensar si renuncia a la intendencia para candidatarse a la presidencia sin grandes apoyos. Su retirada suscitará el jubileo del Partido Colorado, probable ganador de la intendencia luego de que él renuncie. El riesgo es dilapidar esa extraordinaria victoria electoral para sufrir una triste derrota y quedarse sin lo uno y sin lo otro. El Frente Guasu sigue a su candidato, Fernando Lugo, con la fe puesta en algún milagro constitucional, repitiendo el mantra del abogado Fariña, 'sí se puede', cuando no hay reelección en Paraguay. Arriesgada apuesta. Los designios del señor son inescrutables.

Es verdad que la persona del candidato importa. El intento de presentar un candidato poco partidario había sido intentada por el presidente Nicanor Duarte Frutos, con Blanca Ovelar. Pero ni la dejaron volar durante su campaña, ni ella se puso del todo la camiseta, ni tuvo ese ángel que se llama carisma. Y además era mujer en un país misógino. A Santiago Peña le sienta elegante la candidatura a presidente de la república. Se siente bien. No tiene un solo enemigo conocido. Ni los fomenta. Está para ganar el campeonato, con el patrocinio del presidente Cartes.

En términos programáticos se espera con Santiago Peña una política neoliberal o, mejor, neo-neoliberal. Ya que el nuevo neoliberalismo ha asimilado los Objetivos del Milenio y los del desarrollo sostenible. La lucha contra el cambio climático, contra el patriarcalismo más anacrónico, por menos pobres y menos pobres extremos. Para la mayor gloria del mercado. Más libertad para lo que tienen mejores ingresos y mayor crecimiento para las empresas más ricas. Luego se hablará de la igualdad o de solidaridad, si no quedara remedio.

Sin más impuestos, como promete, habrá poco Estado. Los héroes serán los más ricos, que se sienten superhéroes, y tendrán en el Gobierno un amigo bonachón, razonable, que no pretende emparejar la cancha, sino que comprende que los de arriba están nomás arriba y que los de abajo están nomás abajo en la región más desigual del mundo, y que la mano invisible (del mercado) terminará por remediar los males que engendra. No habrá enfrentamiento a las patéticas desigualdades que nos empozan en un crecimiento extractivista, patrimonialista y de monocultivo. O, por lo menos, ello es mínimamente probable. Se espera más bien un Gobierno blando, lo cual, ante posibles problemas, privaría al país de autoridad para enfrentarlos.

No es seguro que el país seguirá aceptando sin chistar el modelo actual que deja a más del 90% de la gente sin horizontes de confort y realización personal, por interminables generaciones. Un modelo económico que escracha a la sociedad rural sin dar a los campesinos expulsados un trabajo decente en las ciudades. Los mismos partidos tradicionales, malos para el servicio público, pueden proseguir su crisis.

En las relaciones internacionales también podrá haber problemas. Porque no tener suficiente voluntad propia es cómodo cuando los poderes superiores están ordenados. Pensemos en Stroessner. Le bastaba con perseguir comunistas y defender a los estancieros para contentar a Washington. Hoy tenemos ahí a un Donald Trump, en quién Dostoyevski habría reconocido a su protagonista de 'El príncipe idiota'. Enemigo de su propio país y también de los demás países del mundo. Amigo de Vladimir Putin que busca perjudicar a los EE. UU. para vengarse del país que destruyó a la URSS.

No es fácil ser la veleta local de tal impredecible tornado mundial. Y tampoco en Argentina y Brasil las aguas están calmas. La lucha pendiente por superar la sociedad oligárquica sigue tensa. Golpea a aquellos que usaron la corrupción como mal necesario, y se contentaron con hacer cambios parciales que no lograron cimentar sobre piso firme. Pero también golpea a los de siempre, a los que inventaron la corrupción y ahora no saben cómo apagar el propio incendio que rebotó en contra de los incendiarios. El candidato mimado por la suerte puede enfrentar a severos desafíos en el Gobierno.

JOSÉ ANTONIO  
GALEANO

## TERRITORIOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL DEL PARAGUAY: LOS ASENTAMIENTOS DEL DEPARTAMENTO CENTRAL (2)

EN LOS ASENTAMIENTOS DEL DEPARTAMENTO DE CENTRAL EXISTE MÁS POBREZA QUE EN EL RESTO DEL PAÍS. LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE EXCLUSIÓN SOCIAL REALIZADA EN ASENTAMIENTOS<sup>1</sup> DE ESTE DEPARTAMENTO EN EL AÑO 2016 DAN CUENTA DE QUE EL 30,54% DEL TOTAL DE LAS PERSONAS QUE ALLÍ VIVEN SE ENCUENTRA POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA EXTREMA, MIENTRAS EL 58,65% SE ENCUENTRA EN SITUACIÓN DE POBREZA (EXTREMA Y NO EXTREMA).

Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares permiten desde el año 2015 tener un panorama de la situación de pobreza en los departamentos.

### ESTATUS DE POBREZA POR DEPARTAMENTO GEOGRÁFICO, AÑO 2015

DEPARTAMENTO	POBREZA TOTAL	POBREZA EXTREMA
Asunción	11,39%	3,01%
Concepción	37,62%	17,96%
San Pedro	44,89%	25,17%
Cordillera	19,86%	5,77%
Guairá	27,84%	10,69%
Caaguazú	40,07%	21,11%
Caazapá	47,89%	33,54%
Itapúa	21,35%	10,72%
Misiones	24,59%	11,74%
Paraguarí	27,61%	16,78%
Alto Paraná	15,85%	7,59%
Central	16,30%	4,75%
Ñeembucú	26,15%	11,68%
Amambay	15,03%	6,07%
Canindeyú	33,24%	20,75%
Presidente Hayes	20,52%	9,99%
Boquerón	22,91%	14,86%
Alto Paraguay	35,69%	19,24%
Total país	22,24%	9,97%
Asentamientos de Central	58,65%	30,54%

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC (2015) y Encuesta de exclusión social (2016).

<sup>1</sup> El informe puede ser descargado en el siguiente link: <http://enfoqueterritorial.org.py/wp-content/uploads/2017/04/Territorios-de-exclusi%C3%B3n-social-ENFOQUE-TERRITORIAL.pdf>

Asunción, la capital del país, es el espacio en el que existen menos personas en situación de pobreza total (11,39%) y pobreza extrema (3,01%), y Caazapá es el departamento donde hay más personas en situación de pobreza total (47,89%) y pobreza extrema (33,54%).

Si bien el departamento de Caazapá tiene la mayor población que vive en pobreza extrema, las personas que viven en los asentamientos del departamento de Central son las que tienen mayor población en situación de pobreza total (58,65%) si se compara con los promedios departamentales de todo el Paraguay.

El panorama general indica, así, que el índice de población en situación de pobreza total y pobreza extrema de los asentamientos del departamento de Central triplica al de la población total del país.

Si se compara solamente con el departamento de Central, la brecha es aún mayor. Pues, según la EPH 2015, el 16,3% de la población departamental se encontraba en situación de pobreza (extrema y no extrema) y el 4,8% en condiciones de pobreza extrema. Tenemos, así, que la proporción de pobres en los asentamientos sextuplica a la que se observa en la población general del mismo departamento en el que viven los primeros.

Las recientes encuestas proporcionan profusa información acerca de las carencias, los niveles de precariedad y desprotección social en que se debate la población de los asentamientos, que a su vez se traducen en la falta de acceso a derechos, a servicios públicos y, en definitiva, a condiciones de vida digna que son necesarias para el bienestar y el desarrollo individual, económico y social de las personas. La situación de exclusión social en la que se encuentran los asentamientos de Central es más aguda de la que sufre la población general de este departamento.

## INDICADORES DE INTERÉS DE LA POBLACIÓN Y VIVIENDAS DEL DEPARTAMENTO DE CENTRAL Y DE LOS ASENTAMIENTOS DEL DEPARTAMENTO DE CENTRAL

ASPECTO/ INDICADOR	DEPARTAMENTO DE CENTRAL	ASENTAMIENTOS DEL DEPARTAMENTO DE CENTRAL
Empleo		
Desempleo abierto	5,80%	3,4%
Subocupación / Empleo de exclusión	17,25%	57,19%
Salud		
Cobertura Sanitaria - IPS	28,75	16,7%
Cobertura Sanitaria - otro tipo de seguro	9,43	3,1%
Población enferma o accidentada	30,17%	40,5%
Disposición de la basura		
Quema la basura	26,6%	66,8%
Recolección pública o privada	66,79%	24,5%
Agua		
ESSAP	30,94%	15,6%
SENASA	32,96%	35,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC (2015) y Encuesta de exclusión social (2016).



Un dato llamativo es que entre las personas en edad de trabajar que viven en los asentamientos hay un menor porcentaje de desempleo abierto. Pero, lo que en principio podría suponer un hecho positivo cambia de valor cuando se mira la calidad del empleo: prácticamente 6 de cada 10 personas de los asentamientos están subocupadas, frente a solo 2 de cada 10 personas del departamento. En el paradigma de la exclusión social, la subocupación implica un empleo de exclusión.

Mientras que 4 de cada 10 personas de la población total de Central tienen cobertura sanitaria, solamente 2 de cada 10 personas que viven en los asentamientos de este departamento cuentan con algún tipo de seguro médico.

En el departamento de Central el 66,79% de las viviendas cuenta con servicio público o privado de recolección de basuras, frente solo 24,5% de las unidades habitacionales de los asentamientos, donde el 66,8% de los hogares se ve obligado a quemar sus desechos.

El 63,9% de las viviendas del departamento de Central accede al agua a través de ES-SAP y SENASA, mientras que en los asentamientos este servicio llega solamente al 50,7% de los hogares.

## POBREZA 2016: MÁS ALLA DE LOS NUEVOS DATOS, PERSISTEN LAS VIEJAS PREOCUPACIONES

VERÓNICA  
SERAFINI

LA DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC) PRESENTÓ LOS NUEVOS DATOS DE POBREZA DE LA ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES 2016. ESTA ENCUESTA PRESENTA IMPORTANTES CAMBIOS QUE PERMITIRÁN MEJORAR EL ANÁLISIS, NO SOLO DE LA SITUACIÓN DE POBREZA, SINO TAMBIÉN DEL TRABAJO Y EMPLEO Y DE LAS DIVERSAS FORMAS DE DESIGUALDAD. ENTRE LAS MEJORAS SE PUEDEN CITAR:

- 1) Actualización de los valores de la línea de pobreza. Elaboración de nuevas canastas a partir de una encuesta de ingresos y gastos de los hogares del país (Encuesta de Ingresos y Gastos y de Condiciones de Vida 2011- 2012). La anterior canasta se había construido con la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 1997/1998.
- 2) Ajustes de los volúmenes poblacionales con base en las nuevas proyecciones de población publicadas en octubre de 2015. Hasta ese año se utilizaban estimaciones basadas en el Censo de Población y Viviendas de 2002.
- 3) Aumento de la muestra. En 2016 la DGEEC aumentó el tamaño muestral de 10.500 a 13.000 hogares, incluyendo por primera vez a la población indígena de todo el país y por tercera vez información de todos los departamentos del país.

No cabe duda de que estos avances son significativos para conocer mejor la situación socioeconómica de la población, los perfiles de ingresos, trabajo, educación y salud de los hogares y las familias que habitan el territorio nacional, así como las múltiples desigualdades existentes. Esta información es fundamental para el diseño y la evaluación de políticas públicas que busquen afectar algunas de las dimensiones mencionadas.

Analizamos, a continuación, algunos de los aspectos más relevantes del informe presentado por la DGEEC.

- 1) **El principal resultado del cambio en la canasta familiar fue una reducción de la pobreza extrema y un aumento de la pobreza total.**  
Como la nueva canasta de pobreza extrema está integrada por alimentos de menor calidad, se redujo el valor monetario de la canasta y, consiguientemente, la cota de la línea de pobreza extrema. Esto es, el monto de dinero que una persona o familia requiere para adquirir el conjunto de alimentos que habitualmente consume ese estrato socioeconómico. Con la nueva lí-

nea, la pobreza extrema se ubica en 5,73% como promedio nacional, pero llega al 12,17% en el sector rural. Ello supone un total de 387.242 personas con hambre, de las cuales 320.000 reside en zonas rurales.

El aumento en la pobreza no extrema se dio porque la nueva canasta incorpora bienes que una década atrás no eran relevantes para las familias. Por lo tanto, hoy se requiere un ingreso mayor para adquirirlos.

- 2) La nueva serie de pobreza no modifica de manera significativa el perfil de pobreza.** La pobreza en el Paraguay afecta principalmente a niños y niñas. En 2016, el 42,5% de la población en situación de pobreza tiene 14 años de edad o menos; cifra que se eleva al 46,9% si se trata de pobreza extrema. Es decir, 182.000 niños y niñas pasan hambre y otros 650.000 están en situación de pobreza no extrema. Junto con las personas adultas mayores, constituyen la mitad de la población en situación de pobreza extrema.
- 3) La desagregación de la información por departamento constituyó un gran avance en la aplicación de la Encuesta de Hogares.** Cuatro departamentos concentran alrededor de la mitad de la población en situación de pobreza extrema y no extrema: Caaguazú, San Pedro, Itapúa y Alto Paraná. Este dato no sorprende porque estos departamentos tienen vastas zonas rurales. Lo que sí llama la atención es que sea Central el departamento con mayor número de población en situación de pobreza no extrema, donde viven 305.000 personas en dicha condición. Entonces, si le agregamos Asunción con alrededor de 62.000 personas en la misma situación, se tiene que casi el 25% de la pobreza no extrema se halla concentrada en el área geográfica de la capital y Central.
- 4) La situación actual de la pobreza extrema muestra la importancia que tiene la política pública en la reducción de la pobreza.** Si no hubieran existido el programa Tekoporã y la pensión alimentaria para adultos mayores, la pobreza extrema hubiese sido 25% más alta.
- 5) Tener 5,73% de la población en pobreza extrema alude a lo que se denomina pobreza estructural.** Desde 2013 la pobreza extrema se mantiene en un nivel cercano a ese valor. Ello obliga a revisar en profundidad las causas y el perfil de la pobreza en el Paraguay, así como la política pública desarrollada en la actualidad, para diseñar e implementar una estrategia adecuada. El gran número de la población dependiente (niños, niñas y adultos/as mayores), la exclusión de los servicios de salud y educación, los obstáculos para la inserción económica de las mujeres, las políticas públicas sin herramientas o con instrumentos inadecuados para llegar a esta población, podrían ser algunas de las causas que impiden que la reducción de la pobreza continúe.

- 6) **La pobreza no extrema debe ser analizada con detenimiento.** Los problemas derivados de los conflictos por la tierra y la ineficacia de las políticas públicas para mejorar las condiciones de vida en el sector rural han empujado a la población campesina hacia las ciudades, donde tampoco existen políticas de calidad, especialmente de empleo, que son las que contribuyen a reducir la pobreza al aumentar los ingresos.
- 7) La persistencia del nivel de pobreza total durante los últimos tres años, a pesar del crecimiento económico y de las políticas económicas implementadas (mayor gasto público en obras de infraestructura y en programas de inclusión económica), debería ser motivo de preocupación. Sobre todo, teniendo en cuenta que el Paraguay logró reducir de manera sistemática la pobreza, inclusive para cumplir el Objetivo de Desarrollo del Milenio en 2015. Como se pudo observar en párrafos anteriores, si no fuera por la política de protección social la pobreza hubiera aumentado.

El Paraguay tiene hoy el gran desafío de realizar un análisis profundo de qué es lo que está pasando con la pobreza y sus determinantes, y la capacidad de las políticas públicas para enfrentar con eficacia sus principales causas. Además, este fenómeno no puede ser desvinculado de las grandes desigualdades que persisten y siguen acumulándose.

DIONISIO  
BORDA

# PRECARIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL

A PESAR DE LA SITUACIÓN REGIONAL ADVERSA Y LA RETRACCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS, EL PROMEDIO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PARAGUAY EN EL PERIODO 2013-2016 FUE BASTANTE ALTO, SITUÁNDOSE EN 6,45% ANUAL. LA EXPANSIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) Y EL PAULATINO MAYOR NIVEL DE EDUCACIÓN TUVIERON, SIN EMBARGO, ESCASO IMPACTO EN LOS SEGMENTOS DE LA POBLACIÓN MENORES INGRESOS. ESTA PARADOJA DE MÁS CRECIMIENTO ECONÓMICO Y MAYOR NIVEL DE ESCOLARIDAD, PERO CON PERSISTENCIA DE LA PRECARIEDAD DEL MERCADO LABORAL, OBEDECE A LA ALTA CONCENTRACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA EN POCOS RUBROS NO INTENSIVOS EN MANO DE OBRA, A LA RÁPIDA MIGRACIÓN RURAL-URBANA CON MANO DE OBRA NO CALIFICADA Y A LA FALTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOCADAS EN RESOLVER LOS PROBLEMAS DE FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE LA DEMANDA Y LA OFERTA LABORAL.

Existen personas en edad laboral que buscan trabajo y no lo consiguen (desempleo abierto), y personas que trabajan solo parte de la jornada laboral semanal o ganan menos que el salario mínimo (subocupación). Los altos valores de las tasas de desocupación y subempleo revelan los problemas propios del mercado local.

En 2015 el Paraguay tuvo un crecimiento del PIB de 3% con una baja tasa de desempleo de 5,34% de la Población Económicamente Activa (PEA), y una alta tasa de subocupación de 19,03%. Así, a un crecimiento económico de 3% correspondió un 24,37% de la PEA en situación laboral precaria, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). En el 2016, la tasa de crecimiento del PIB subió a 4,1% y, sin embargo, de acuerdo con la misma fuente, volvieron a aumentar tasa de desempleo (6%) y la tasa de subocupación (20,82%). Es decir, la precariedad laboral se incrementó a 26,82%, repitiéndose la relación de mayor crecimiento económico con mayor deterioro de la situación del trabajo. En Asunción y en el departamento de Central, que concentran el 60% de la PEA urbana y 40% de la PEA total del país, se observa la misma tendencia.

Esa situación no ha cambiado en 2017. La relación de crecimiento económico y caída de los indicadores del mercado laboral sigue deteriorándose. La proyección oficial de crecimiento del PIB en 2017 es de 4,2% y el sector privado estima, incluso, un incremento del 5%. Pero, los resultados más recientes de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) muestran un incremento tanto de la tasa de desempleo abierto, de 7,6% en el primer trimestre de 2016 a 8,4% en el pri-

mer trimestre de 2017, como de la tasa de subocupación, de 11,4% a 12,4% en los mismos términos de comparación. Una vez más, el crecimiento económico no se traduce en una mejor situación del empleo.

Tampoco mejoró el ingreso de los trabajadores. La proporción de trabajadores asalariados que ganan menos del salario mínimo se incrementó de 26,3% en el primer trimestre de 2016 a 32,1% en el primer trimestre de 2017; o sea, más trabajadores que perciben menos que el salario mínimo vigente. Inclusive el grupo de trabajadores cuyas remuneraciones van de un salario mínimo a un salario mínimo y medio experimentó un ligero aumento de 30,4% a 30,9%.

Además, las estadísticas de la EPH muestran dos problemas recurrentes en los últimos años. Por un lado, que la tasa de desempleo se concentra en la población joven de 15 a 29 años del área urbana, mientras que la subocupación es más propia del área rural. Por otra parte, que las tasas de cobertura de la seguridad social y de jubilación se mantienen bajas.

El deterioro del mercado laboral no fue revertido ni detenido por causa de la debilidad de las políticas públicas.

En primer lugar, las políticas agrarias no han sido capaces de frenar el acelerado desmantelamiento de la agricultura familiar campesina frente al avance de las empresas agropecuarias que demandan poca cantidad de mano de obra. En consecuencia, la destrucción de empleos ha sido más rápida que la creación de puestos de trabajo.

En segundo lugar, a pesar de la mayor cobertura de la educación básica, la falta de capacitación laboral y la consecuente deficiente educación formal no permitieron responder a la demanda del mercado de trabajo, ni siquiera a la menos exigente. Y la mayor formación de la fuerza laboral con educación terciaria no se ha ajustado a la demanda existente del mercado, o no ha tenido la suficiente capacidad para adaptarse a los cambios y exigencias de los procesos de producción y organización de las empresas.

En tercer lugar, la escasa diversificación de la producción y la excesiva concentración del empleo en las micro, pequeñas y medianas empresas, con muy baja productividad y competitividad, son serias restricciones para la generación de puestos de trabajo estables y bien remunerados. Por consiguiente, el gran excedente de mano de obra no ocupada pasa a formar parte del creciente segmento de cuentapropistas.

En consecuencia, urge implementar medidas más articuladas para mejorar la situación del empleo con sectores de baja productividad, pero intensivo en mano de obra como las micros, pequeñas y medianas empresas y la agricultura familiar campesina, a través de programas integrados de asistencia técnica, provisión de créditos y facilitación de mercado. Además de mejorar la calidad de la educación formal, se requiere de una masiva capacitación de la mano de obra juvenil para mandos medios que requieren las empresas. Asimismo, la falta de información sobre el mercado de trabajo debería ser atendida por el sector público para facilitar la intermediación laboral conforme a la demanda existente.

DIEGO DUARTE  
SCHUSSMULLER

## LA INSTITUCIONALIDAD: UN ANCLA DE LA CALIFICACIÓN DE RIESGOS DEL PARAGUAY

DE FORMA PERIÓDICA SE HABLA EN NUESTRO MEDIO DE LA POSIBILIDAD DE QUE EL PARAGUAY ALCANCE EL TAN ANSIADO “GRADO DE INVERSIÓN” EN UN FUTURO CERCANO, LO CUAL IMPLICA QUE LA CALIFICACIÓN DE RIESGO PAÍS MEJORE A UN NIVEL CONSIDERADO DE “RIESGO BAJO”. ES DECIR, QUE NUESTRO PAÍS PRESENTE UNA CAPACIDAD RAZONABLE DE PAGO (DE HONRAR SUS OBLIGACIONES FINANCIERAS) O, DICHO DE OTRA MANERA, QUE LA INVERSIÓN EN ACTIVOS DEL PAÍS IMPLIQUE UN RIESGO BAJO PARA LOS INVERSIONISTAS LOCALES O INTERNACIONALES. ENTONCES, LA PREGUNTA QUE SURGE CONSTANTEMENTE ES ¿QUÉ NOS FALTA PARA LLEGAR AL GRADO DE INVERSIÓN? A CONTINUACIÓN LO EXPLICAMOS Y ANALIZAMOS.

Primeramente, para contextualizar la calificación de riesgos es importante entender la grilla de calificaciones. Para fines prácticos utilizaremos la escala existente a nivel local, similar a la internacional, instaurada por la Comisión Nacional de Valores (CNV) de nuestro país en el año 2009. Los colores en códigos de “semáforo” aplicados al cuadro del presente artículo, y la indicación del nivel de riesgo (bajo, medio o alto), son adaptaciones del autor para una mejor comprensión de la escala de valoración.

GRILLA LOCAL DE CALIFICACIONES			
AA+	AAA	AA-	RIESGO BAJO
A+	AA	A-	
BBB+	A	BBB-	
BB+	BB	BB-	RIESGO MEDIO
B+	B	B-	
	C		RIESGO ALTO
	D		
	E		SIN INFORMACION

La calificación más elevada que puede ostentar una entidad o país es “AAA”, que señala la más alta capacidad de pago. Luego siguen las calificaciones “AA”, “A” y “BBB”, con sus correspondientes subgrados en el tramo de riesgo bajo de la escala. Debajo de las calificaciones de riesgo medio “BB” y “B” se encuentra el peldaño “D”, la calificación más baja que señala una situación de

incumplimiento de pagos. Esto es, un escenario de default en el que los inversionistas y ahorristas difícilmente podrían recuperar el capital invertido. Los subgrados con signos “+” o “-” indican la proximidad de que una calificación pase a un grado inmediatamente superior o inferior. La calificación “E” significa que una calificadora no ha contado con información suficiente o representativa para calificar la capacidad de pago de una entidad o instrumento.

En el contexto internacional, las calificaciones que se encuentran en el cuadrante verde son conocidas como de “grado de inversión”, en tanto que las ubicadas por debajo reciben el nombre de “grado especulativo”. Por lo general, los grandes fondos internacionales de inversión, fondos soberanos, fondos de pensiones, entidades financieras internacionales, multinacionales e inversionistas en general reciben mandatos de invertir en aquellas entidades, países o instrumentos que poseen calificaciones de “grado de inversión”. De ahí que muchas entidades o países ansían alcanzar y conservar el grado de inversión, porque esa posición en la escala de riesgos mejora sustancialmente las opciones, condiciones y oportunidades de financiamiento para diversos sectores de una economía, al tiempo de constituir una importante carta de presentación. Por lo general, los informes que asignan calificaciones contienen informaciones precisas, cuantitativas y cualitativas, que resaltan aspectos que podrían mejorar (fortalezas) o desmejorar (debilidades) la capacidad de pago de una entidad, país o instrumento, y con ello su calificación.

En el caso particular del Paraguay, de las tres principales calificadoras internacionales, dos mantienen la calificación de riesgo del país en “BB” (a dos peldaños del grado inversión “BBB-”), mientras que una de ellas en BB+ (a un peldaño del grado de inversión). Tenemos, así, que las calificaciones del país se encuentran dentro del cuadrante amarillo de “riesgo medio” o de “grado especulativo”.

Una de las fortalezas de nuestro país que las calificadoras internacionales identificaron, y han venido señalando de forma permanente en los últimos años, es el razonable manejo de las principales variables macroeconómicas y sus perspectivas que, desde el punto de vista del análisis cuantitativo de las calificadoras, influyen positivamente sobre la capacidad de pago, la calificación del país y su posible mejora.

No obstante, por el lado de las debilidades que limitan un avance en la calificación, históricamente las calificadoras han indicado el importante condicionamiento de la baja institucionalidad del país, entendida ésta como dificultades para el respeto de reglas de juego, el apego a las leyes, la ejecución de proyectos y la aplicación de políticas y reformas materiales en diferentes ámbitos. De hecho, estas limitaciones emergen y adquieren especial relevancia a medida que se aproximan las elecciones presidenciales, lo que podría dilatar una eventual mejora en la calificación.

Desde la perspectiva del análisis cualitativo de las calificadoras, la institucionalidad de un país limita en muchos casos la posibilidad de sostener procesos en el tiempo (previsibilidad), eliminar dificultades o aplicar reformas y, con ello, preservar una razonable capacidad de pago y, consecuentemente, una calificación.



Un ejemplo concreto y cercano de imposibilidad de sostener en el tiempo una calificación de “grado de inversión” lo podemos ver en el Brasil a través del cuadro de calificaciones de la Standard and Poor’s que se anexa. Allí se observa cómo este país alcanzó el grado de inversión en 2008 y lo perdió en 2015. No lo ha podido sostener debido, principalmente, a debilidades institucionales y a la postergación de reformas sustanciales.

Considerando las características de nuestro país, no sería descabellado pensar, entonces, que el principal desafío no sería alcanzar el “grado de inversión”, sino permanecer en dicho rango.



Año	Rating
2003	B+
2004	BB-
2005	BB-
2006	BB
2007	BB+
2008	BBB-
2009	BBB-
2010	BBB-
2011	BBB
2012	BBB
2013	BBB
2014	BBB-
2015	BB+
2016	BB
2017	BB



Año	Rating
2003	SD-
2004	B-
2005	B-
2006	B-
2007	B
2008	B
2009	B
2010	B+
2011	BB-
2012	BB-
2013	BB-
2014	BB
2015	BB
2016	BB
2017	BB

El Paraguay se encuentra en un momento clave de su historia en que eventuales avances concretos en el fortalecimiento de las instituciones podría permitir saltos cualitativos en diferentes aspectos, incluyendo las calificaciones de riesgo. En caso contrario, la debilidad de las instituciones seguiría siendo un ancla importante para el desarrollo del país y para el aprovechamiento de oportunidades, con posibles implicancias severas para el futuro económico, político y social, y con afectación colateral de la capacidad de pago y de la imagen del país.

Alcanzar el grado de inversión y mantenerlo en el largo plazo debería ser un objetivo claro del país, lo que obliga a los sectores público y privado a trabajar en una agenda concreta de implementación de reformas y de fortalecimiento de las instituciones

# LA CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA BRASILEÑA. DESAFÍOS PARA EL PARAGUAY

FERNANDO MASI –  
GUSTAVO ROJAS

A LO LARGO DE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS, LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA Y SU POLÍTICA COMERCIAL HAN OPERADO CAMBIOS INTERESANTES EN EL MODO COMO EL BRASIL SE HA RELACIONADO CON EL MUNDO Y SE HA ABIERTO A LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, PRINCIPALMENTE A LOS SUDAMERICANOS. SIN EMBARGO, LA CRISIS POLÍTICA Y ECONÓMICA DE NUESTRO VECINO PONE HOY EN ENTREDICHO LO QUE HA CONSTRUIDO EN DOS DÉCADAS. ¿CUALES SON LOS IMPACTOS EN EL PARAGUAY DE ESTA NUEVA REALIDAD DEL BRASIL?

### VEINTE AÑOS DE LIDERAZGO REGIONAL

Con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), el Brasil se consolidaba como líder de la integración regional (Mercosur) y sus reformas económicas iniciaban el camino de la estabilidad y el crecimiento económico. Su política de relacionamiento internacional se orientaba a un estrechamiento de sus vínculos con los países desarrollados, principalmente Estados Unidos y la Unión Europea (UE), con los cuales pretendía negociar acuerdos comerciales. Ello, sin embargo, no era obstáculo para iniciativas regionales como la Comunidad Sudamericana de Naciones, de manera que la integración regional se ampliase como también la fuerza negociadora del Brasil en los foros multilaterales y con los países desarrollados.

Con el beneficio de la reforma estatal y la estabilidad económica heredadas del Gobierno anterior, Lula (2003-2010) desarrolló estrategias para consolidar al Brasil no solo como global player, sino también como un polo de liderazgo regional y global. Mantenía una activa participación en los foros multilaterales, pero con tensiones permanentes con Europa y Estados Unidos, particularmente en cuestiones relativas al comercio internacional. La estrategia brasileña buscaba promover una acción conjunta con otros países en desarrollo, consolidando gradualmente al Brasil como un interlocutor representante del Sur global en la mesa chica de las grandes negociaciones internacionales.

Acompañado de un crecimiento económico sin precedentes, el Brasil se proyectaba con sus empresas multinacionales en América Latina y África, principalmente. Fortalecía su papel de líder del Mercosur, asumiendo ciertos costos de la integración, y desarrollaba su estrategia Sur-Sur mas allá del continente sudamericano, llegando a crear una plataforma de potencias económicas intermedias como los BRICS.

El gobierno de Rousseff ya no supo mantener la presencia internacional del Brasil. Este fue perdiendo interés en el Mercosur, como también en Unasur, y solo avanzaba la agenda de cooperación financiera con los BRICS. Las consecuencias de la crisis internacional de 2008 llegaban al Brasil y Rousseff privilegiaba las políticas que debían hacer frente a la reducción del crecimiento económico y a mantener la gobernabilidad. Las relaciones comerciales y económicas Sur-Sur se resentían y las inversiones brasileñas en el exterior se debilitaban. Aún así, se registraban iniciativas importantes como la profundización de la cooperación con la OCDE, la conclusión de acuerdos regionales en disciplinas OMC-plus, acuerdos de convergencia regulatoria con los Estrados Unidos y la conclusión de la oferta del Mercosur a la UE.

## **¿QUO VADIS BRASIL?**

La salida de Rousseff, para dar lugar al Gobierno de Temer, coincidió con una crisis económica mayor en el Brasil, caracterizada por recesión, niveles records de desempleo, caídas pronunciadas de la recaudación fiscal y fuertes recortes en el gasto y las inversiones públicas. Anunciado recientemente como el retorno del crecimiento económico, el repunte de 1% en la comparación entre el primer trimestre de 2017 y el cuarto trimestre de 2016 fue fruto de la mejora de las condiciones climáticas y de los precios internacionales de los commodities, independiente de las decisiones del Gobierno.

El Gobierno actual del Brasil inició una serie de reformas económicas, fuertemente resistidas por la población, y buscó el apoyo internacional. Es así como trabajó para pasar al estadio de país miembro de la OCDE. Logró convertirse en miembro pleno del Club de París (órgano refinanciador de deudas soberanas). Ha empujado para que el Mercosur adopte reglas comunitarias, mas allá de la OMC para compras gubernamentales e inversiones. Se ha acercado más a los países desarrollados con fines de acuerdos comerciales, tratando, al mismo tiempo, de acelerar el acuerdo Mercosur-UE.

Sin embargo, los escándalos políticos que acompañan a la crisis económica brasileña, y que se han multiplicado en los últimos meses, han sacado espacio al protagonismo internacional del Brasil y ha reducido considerablemente su liderazgo regional e internacional. Salvo por la visita de Temer a China, "nadie" importante pasa por el Brasil y las próximas reuniones de la OMC y el G 20 se realizarán en la Argentina. La crisis política brasileña viene echando por tierra todos los activos acumulados por Cardoso y Lula en 20 años.

## IMPACTOS EN EL PARAGUAY

Dentro de su agenda regional, el actual del gobierno del Brasil ha decidido minimizar el Mercosur, salvo para decisiones que ayuden a su interlocución y sus ganancias comerciales con el mundo desarrollado. De esta manera, pretende más una agenda bilateral que regional. En términos de una agenda regional más amplia, el Gobierno de Temer simplemente ha olvidado al Unasur.

¿Cómo juega el Paraguay en esta nueva agenda brasileña? ¿Cuáles han sido las consecuencias para el Paraguay de las recientes crisis económica y política en el Brasil?

El cambio en la política exterior en los noventa había tomado al Paraguay por sorpresa. Los gobiernos de nuestro país se habían acostumbrado a un alineamiento político del Brasil militar y a un modelo económico nacido en los 70 como resultado de un fuerte acercamiento al Brasil. Este modelo se basaba en la exportación de materias primas, la reexportación y la venta de energía. Con el mismo, el Paraguay no avanzaba en el Mercosur, a pesar de la creciente influencia económica brasileña en el país.

A partir de la década de 2000 se inicia un proceso de mayor producción y exportación, se reducen los niveles de reexportación y aumenta considerablemente la inversión brasileña en el país. El Paraguay se beneficia de la política de reconocimiento de las asimetrías en el Mercosur y del aliento estatal a la inversión de empresas brasileñas en el exterior. Asimismo, el Paraguay aumenta su exportación de productos agroindustriales y de otras manufacturas al Brasil y florece la inversión en rubros que se dirigen a la creación de cadenas productivas con el Brasil.

Pero esta bonanza económica con el Brasil se ha detenido en los últimos años. Si bien las exportaciones agroindustriales o de commodities continúa su marcha hacia el Brasil, no ocurre lo mismo con las manufacturas cuyas exportaciones no han crecido desde 2014. Esto es notorio en el sector de las maquilas, que tienen como destino principal al Brasil, y en el sector de autopartes, que hoy constituye el 40% de las exportaciones manufactureras a ese país. Además, el efecto de una menor demanda brasileña y de una fuerte devaluación de su moneda se hicieron sentir en el sector de reexportaciones, que sufre una merma desde hace varios años.

El Gobierno actual del Brasil se encuentra más interesado en la atracción de inversión extranjera que en la promoción de la inversión brasileña en el exterior. Es más, el escándalo de corrupción política que envuelve a varias de las empresas más grandes de Brasil ha contribuido fuertemente a la reducción de la inversión extranjera brasileña. Para el año 2015, el flujo de inversión brasileña en el Paraguay se había reducido en un 40% de acuerdo con las estadísticas del Banco Central del Paraguay. Datos disponibles del Banco Central del Brasil de 2016 y parte de 2017 no permiten avizorar un cambio de perspectiva.

Adicionalmente, las restricciones presupuestarias en el Brasil podrían impactar negativamente en la disponibilidad de recursos para la segunda etapa del FO-CEM, actualmente en negociación. Al mismo tiempo, y debido a este mismo problema, no se deben esperar avances significativos en la construcción del segundo puente sobre el río Paraná.

Como se puede notar, la crisis económica y política del Brasil viene generando distintos impactos en el Paraguay. El aumento de la conflictividad en la élite política brasileña elevó la incertidumbre de las decisiones gubernamentales, retrajo la proyección internacional del Brasil y redujo su interés en la integración regional.

Las ventajas económicas y políticas que el Paraguay obtenía de su relación con el Brasil, muy especialmente a partir de la década de 2000, hoy no están disponibles. El Gobierno paraguayo que sea electo en abril del 2018 deberá pensar en una estrategia de relación bilateral y regional que contemple la crisis brasileña, que no parece que vaya a ser superada fácilmente con las elecciones presidenciales de ese país en ese mismo año.



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

Piribebuy 1058 entre Colón y Hernandarias  
Tel.: (595-21) 494 140 / 496 813 / 452 520  
cadep@cadep.org.py / prensa@cadep.org.py  
[www.cadep.org.py](http://www.cadep.org.py)



entre paréntesis

estudio de diseño  
(0981) 145770  
[marina@entreparesis.com.py](mailto:marina@entreparesis.com.py)